# Staatsblad
# van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2016

## 75

## Besluit van 9 februari 2016, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 juni 2015, nr. 15079598;
Gelet op artikel 19da, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 4 september 2015, nr. W15.15.0183/IV);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 februari 2016, nr. 15184303;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

In het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 wordt na artikel 3 een artikel ingevoegd, luidende:

### Artikel 3a

Het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, is niet van toepassing op:
a. het weiden van vee;
b. het op of in de bodem brengen van meststoffen.

## ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 9 februari 2016

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* februari 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2016-75
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2016

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Op grond van artikel 19da, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet) wordt in de voorliggende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 geregeld dat de vergunningplicht als voorzien in artikel 19d, eerste lid, van de wet niet van toepassing is op het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.

In deze nota van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding voor de vrijstelling (paragraaf 2), op de reikwijdte van de vrijstelling (paragraaf 3), op de verhouding van de vrijstelling tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn en tot het programma aanpak stikstof (paragraaf 4), op de gevolgen van de vrijstelling voor ondernemers, provincies en rechterlijke macht (paragraaf 5) en op de afwijking van de vaste verandermomenten (paragraaf 6).

### 2. Achtergrond

In artikel 19d, eerste lid, van de wet is een verbod opgenomen om, zonder vergunning van gedeputeerde staten of – in uitzonderingsgevallen – Onze minister, handelingen te verrichten of projecten te realiseren die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Op grond van artikel 19d, tweede lid, van de wet geldt een uitzondering van de vergunningplicht voor handelingen en projecten die worden uitgevoerd overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in de artikelen 19a en 19b van de wet. Daarnaast geldt op grond van artikel 19d, derde lid, van de wet een uitzondering van de vergunningplicht voor «bestaand gebruik» (artikel 1, onderdeel m, van de wet). De vrijstelling van artikel 19d, derde lid, geldt niet ingeval sprake is van een project dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben.

Op 4 februari 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een uitspraak gedaan (zaaknummer 201305073), die duidelijk maakt dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het weiden van koeien en het uitrijden van mest nabij een Natura 2000-gebied vergunningplichtig is, omdat deze activiteiten kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het Natura 2000-gebied. In de betrokken zaak was onvoldoende onderbouwd dat geen verslechtering aan de orde was. Evenmin was voldoende onderbouwd dat sprake was van «bestaand gebruik» dat is vrijgesteld van de vergunningplicht.

De uitspraak leidt tot onzekerheid voor degenen die vee weiden of meststoffen gebruiken (veehouders, akkerbouwers, natuurbeheerders e.a.), mede in het licht van dreigende handhavingsverzoeken. Dat geldt ongeacht het soort vee dat wordt geweid, of het soort meststoffen – organisch of anorganisch – dat wordt gebruikt, aangezien de overwegingen in de uitspraak van 4 februari 2015 daarop evenzeer kunnen worden toegepast.

Veelal is sprake van sinds jaar en dag bestaande activiteiten op de betrokken percelen. Onduidelijk is welke onderbouwing noodzakelijk is, wil degene die deze activiteiten verricht een beroep kunnen doen op de vrijstelling van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de wet. In potentie kan deze onderbouwing grote lasten geven, en zeker bij percelen met gewasrotatie, verschillende intensiteit van

beweiding of beweiding met verschillende soorten vee, en percelen die niet permanent bij dezelfde agrariër in gebruik zijn lijkt een beroep op deze vrijstelling geen reëel perspectief te bieden.

Ook de ontwikkelde beheerplannen – die overeenkomstig artikel 19d, tweede lid, van de wet kunnen voorzien in een vrijstelling van de vergunningplicht – bieden niet altijd een oplossing. Niet in alle beheerplannen is een voorziening met het oog op een vrijstelling getroffen, niet zelden vanuit de aanname dat voor dit soort activiteiten überhaupt geen vergunningplicht geldt. En als een voorziening is getroffen, dan kan deze in het licht van de uitspraak van 4 februari 2015 een te beperkte reikwijdte blijken te hebben. Voor sommige gebieden is er bovendien nog geen beheerplan vastgesteld.

Een en ander betekent dat in veel gevallen een vergunningprocedure aangewezen zal zijn. Het doorlopen van een vergunningprocedure brengt onzekerheid en lasten met zich. Dat verandert niet wezenlijk door de inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof 2015-2021.[1] Dat programma brengt voor de verlening van vergunningen voor (ook) dit soort activiteiten wel een vereenvoudiging met zich, aangezien voor de onderbouwing van de vergunningaanvraag kan worden teruggegrepen op de gebiedsanalyses van het programma. Daarin is rekening gehouden met de stikstofdepositie als gevolg van bestaande beweiding en bemesting, en is vastgesteld dat deze depositie in het licht van de voorziene maatregelen in het programma niet leidt tot verslechtering van de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen (zie paragraaf 4 van deze nota van toelichting). Dat laat echter onverlet dat een vergunningenprocedure zal moeten worden doorlopen, dan wel – als de depositie onder de bij het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof vastgestelde grenswaarde van 1 mol valt – in een aantal gevallen een melding zal moeten worden gedaan, en dat dit bij elke wijziging van gebruik of gebruiker opnieuw zal moeten gebeuren. Dat zal dus lasten voor de betrokken agrariërs en bevoegde gezagen geven.

De ontstane onzekerheid voor de agrarische sector en de lasten voor de sector en de bevoegde gezagen die het gevolg kunnen zijn van de uitspraak acht ik ongewenst. De onzekerheid en de lasten kunnen er ook toe leiden dat in en nabij Natura 2000-gebieden minder koeien in de wei worden gehouden en dat de dieren in plaats daarvan permanent op stal worden gehouden. Ook dat acht ik ongewenst.

### 3. Reikwijdte vrijstelling vergunningplicht

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet, overeenkomstig de aankondiging van mijn ambtsvoorganger in haar brief aan de Tweede Kamer van 2 maart 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 32 670, nr. 94), besloten gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998 biedt om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht. Dit na overleg met de provincies als bevoegd gezag voor vergunningverlening voor de betrokken activiteiten. In het onderhavige besluit wordt een artikel 3a aan het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 toegevoegd, dat voorziet in een vrijstelling van het verbod om zonder vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, vee te weiden en meststoffen te gebruiken.

---

[1] Vastgesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 10 juni 2015, Stcrt. 18411, en gewijzigd bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 14 december 2015, Stcrt. 44608

De vrijstelling ziet op het weiden van alle soorten vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, te weten: dierlijke meststoffen, overige organische meststoffen en kunstmest. Bij het gebruik van meststoffen gaat het, overeenkomstig de begripsomschrijving in artikel 1 van het Besluit gebruik meststoffen, om het op of in de bodem brengen van meststoffen.

**4. Verhouding tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn**

De vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de wet strekt ertoe – tezamen met andere instrumenten en maatregelen – invulling te geven aan de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.[2]. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn vereist:

– dat de lidstaten «instandhoudingsmaatregelen» treffen gericht op het binnen een reële termijn – op landelijk niveau – realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en de leefgebieden van soorten die in de Natura 2000-gebieden in die lidstaat voorkomen (artikel 6, eerste lid);

– dat de lidstaten passende maatregelen treffen om verslechtering van de kwaliteit van de betrokken habitattypen en leefgebieden van soorten, alsmede een – in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied – significante verstoring van de soorten te voorkomen (artikel 6, tweede lid), en

– dat de lidstaten verzekeren dat, ingeval sprake is van een plan of project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben, uitsluitend toestemming (vergunning) voor het plan of project wordt gegeven als uit een voorafgaande passende beoordeling zekerheid is verkregen dat het – in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied – de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast (artikel 6, derde lid). Van deze laatste toets kan alleen worden afgezien als op voorhand op grond van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Zekerheid dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast is er alleen als er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat een duurzaam behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van de betrokken habitattypen of leefgebieden is verzekerd.[3]

De vergunningplicht als neergelegd in artikel 19d, eerste lid, van de wet, kan alleen worden opgeheven als daarmee geen strijdigheid ontstaat met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Zoals in het navolgende wordt uiteengezet, is van een dergelijke strijdigheid geen sprake.

Naar het oordeel van het kabinet zijn in casu alleen de vereisten van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn relevant. De in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voorgeschreven voorafgaande toets (vergunning) is, gelet op de aard van de activiteiten waarop de vrijstelling betrekking heeft, niet van toepassing. Het weiden van vee of het gebruik van meststoffen volgens de reguliere aanwendingsmethoden kan zeker niet als een «plan» worden gezien, maar ook niet als een «project» in de zin van dat artikellid. Dit niettegenstaande de ruime uitleg die blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof aan het begrip «project» in de zin van dat artikellid moet worden gegeven, waarbij het Hof aansluiting zoekt bij

---

[2] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206)

[3] Zie de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 7 september 2004, zaak C-127/02, en d.d. 11 april 2013, zaak C-258/11

de uitleg van het begrip «project» in de MER-richtlijn.[4] Het begrip «project» omvat blijkens de begripsomschrijving in de MER-richtlijn «de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken» en «andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten». Volgens het Hof gaat het om «werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen», dus niet zonder meer om elke handeling van fysieke aard of elke activiteit met mogelijk significant negatieve gevolgen; de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit hierbij aan.[5] Naar het oordeel van het kabinet kunnen het weiden van vee en het gebruik van meststoffen niet als dergelijke werken of ingrepen in de zin van aangehaalde jurisprudentie worden aangemerkt. Het gaat om de uitvoering van reguliere activiteiten die geen reële veranderingen in de structuur of materiële toestand ter plaatse met zich brengen.

Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, schrijft geen vergunningplicht voor; deze bepalingen laat de precieze aard van de treffen «instandhoudingsmaatregelen» en «passende maatregelen» aan de lidstaten over. In dit verband zij ook gewezen op de opvatting van de diensten van de Europese Commissie[6], waaraan het ontwerp van de onderhavige algemene maatregel van bestuur is voorgelegd. Volgens deze diensten schrijft de Habitatrichtlijn geen systematische vergunningplicht voor de onderhavige landbouwactiviteiten voor. De diensten wijzen er evenwel op dat de vrijstelling geen afbreuk mag doen aan de verplichting tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van de Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, tweede lid, en het nemen van instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Samengevat komt de opvatting van de diensten – voor zover deze zien op de verplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn waarop artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 betrekking heeft – erop neer:

– dat de in het onderhavige besluit neergelegde vrijstelling niet mag leiden tot een verdere toename van de stikstofdepositie op habitats waarvoor het kritieke niveau al wordt overschreden;

– dat Nederland maatregelen moet nemen om de stikstofdepositie aanmerkelijk terug te brengen, en

– dat ingeval van vrijstelling van de vergunningplicht, door inzet van andere instrumenten nadelige effecten op Natura 2000-gebieden moeten kunnen worden voorkomen.

Aan deze vereisten wordt voldaan.

Ten algemene zij gewezen op enkele mechanismen en tendensen die een toename van stikstofdepositie als gevolg van beweiding of bemesting nabij Natura 2000-gebieden uiterst onwaarschijnlijk maken:

– de hoeveelheid meststoffen die door het weiden van vee of het uitrijden van meststoffen op het land mag worden gebracht is beperkt door de gebruiksnormen die zijn gesteld in hoofdstuk III van de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. In het Besluit gebruik meststoffen zijn bovendien regels gesteld over de periode waarin, de wijze waarop en de omstandigheden waaronder meststoffen mogen

---

4 Zie behalve de door de Afdeling aangehaalde jurisprudentie ook: HvJ EU 17 maart 2011, zaak C275/09, ro 20, 24 en 38, en HvJ EU 19 april 2012, zaak C-121/11, ro 31 e.v. ten aanzien van het projectbegrip in de MER-richtlijn

5 ABRvS 27 december 2012, zaaknummer 201111811/1/A4, ro 5, en ABRvS 1 mei 2013 (zaaknummer 201011080/1/A4) ro. 8.3, en ABRvS 17 september 2014, zaaknummer 201303436/1/R2, ro 3.3 – 3.5

6 Zie het nader rapport naar aanleiding van advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het ontwerp van de onderhavige algemene maatregel van bestuur 4 d.d. september 2015, nr. W15.15.0183/IV (www.raadvanstate.nl/adviezen.html)

worden aangewend. Deze normen en regels leiden tot een beperking van de emissie van stikstof en daarmee ook van de depositie van stikstof. De gebruiksnormen en aanwendingsregels zijn in de afgelopen periode steeds verder aangescherpt. Voor de komende periode zijn verdere aanscherpingen in de wetgeving opgenomen overeenkomstig het vijfde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2014-2017) en het programma aanpak stikstof 2015-2021[7]. Als gevolg van de mestwetgeving kan gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van beweiding en bemesting op bestaande agrarische bedrijven worden uitgesloten en valt gemiddeld genomen een verdere daling te voorzien;[8]

– het areaal landbouwgrond is sinds 1980 jaarlijks met circa 0,27% afgenomen, vanwege de omzetting in natuur, wegen, woningbouw, industrie en recreatie.[9] In de periode 2011 tot en met 2027 wordt ten minste 80.000 hectare grond ingericht als natuur in het kader van het Natuurnetwerk Nederland, welk netwerk mede is gericht op versterking van de kwaliteit van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.[10] Een toename van het areaal landbouwgrond nabij Natura 2000-gebieden waarop beweiding of bemesting kunnen plaatsvinden is derhalve uitgesloten; er valt eerder een verdere afname van dat areaal te voorzien;

– er is sprake van een stabiliserende weidegang op het niveau zoals dat was in 2012 (81,2% van de bedrijven).[11]

Meer in het bijzonder zij evenwel gewezen op het eerder aangehaalde, overeenkomstig artikel 19kg van de wet vastgestelde programma aanpak stikstof 2015-2021.

Het programma aanpak stikstof heeft tot doel een vermindering van de stikstofbelasting van voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te realiseren door middel van een samenhangende, overkoepelende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden. Dit met het oog op de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen. Het programma voorziet daartoe generiek en op gebiedsniveau in maatregelen ter vermindering van de stikstofbelasting en in maatregelen ter versterking van de natuurwaarden. In samenhang met deze maatregelen en de trendmatige daling van de stikstofdepositie ontstaat ook ruimte voor het toestaan van nieuwe economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Een deel van deze ruimte – de zogenoemde «ontwikkelingsruimte» – kan op grond van artikel 19km van de wet worden toegedeeld bij toestemmingsbesluiten voor projecten en andere handelingen die een zodanige stikstofdepositie veroorzaken op een voor stikstof gevoelig habitat waarvan de kritische depositiewaarde wordt overschreden, dat er voor die activiteit vooraf toestemming is vereist. Het gaat om een hogere stikstofdepositie dan de grenswaarde die geldt op

---

7 Vastgesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 10 juni 2015, Stcrt. 18411, en gewijzigd bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 14 december 2015, Stcrt. 44608

8 Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA. Wageningen, WOT Natuur & Milieu, WOt-technical report 46, http://edepot.wur.nl/369031

9 Zie www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, CBS, PBL en WUR

10 Zie over de voortgang van de grondverwerving en de inrichting van grond ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland de rapportage van de provincies die is gevoegd bij de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 18 december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 33 576, nr. 53

11 Zie hierover de website www.duurzamezuivelketen.nl, waarnaar wordt verwezen in de brief van de Staats-secretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 19 oktober 2015, ter uitvoering van de motie Smaling (Kamerstuk 21501-32, nr. 855)

grond van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof. Is de stikstofdepositie lager, dan geldt een vrijstelling van de vergunningplicht op grond van artikel 19kh, zevende en negende lid, van de wet. De ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor de periode waarvoor het programma geldt, is onderdeel van de totale ruimte voor stikstofdepositie die in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitattypen en leefgebieden voor het desbetreffende Natura 2000-gebied beschikbaar is, de zogenoemde «depositieruimte». De ontwikkelingsruimte is de ruimte die overblijft van de totale beschikbare depositieruimte na aftrek van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen en de depositieruimte voor activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken van ten hoogste de in het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof vastgestelde grenswaarden. De depositieruimte en de ontwikkelingsruimte worden uitgedrukt in mol per hectare per jaar.

Overeenkomstig artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, van de wet is een ecologische beoordeling voor het programma opgesteld. Deze voorziet in gebiedsanalyses op het niveau van de individuele Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen waarin wordt getoetst aan elk van de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De conclusie van die toets voor het programma aanpak stikstof 2015-2021 is dat voor elk van de gebieden aan die vereisten wordt voldaan: er vindt, ook bij de toedeling van ontwikkelingsruimte, in geen van de Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie een verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen of leefgebieden van soorten plaats, noch een significante verstoring van soorten of aantasting van natuurlijke kenmerken; bovendien is zeker gesteld dat op termijn een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitattypen en leefgebieden van soorten op landelijk niveau wordt bereikt, overeenkomstig de instandhoudingsdoelen die daartoe voor elk van de gebieden zijn opgenomen in de op grond van artikel 10a van de wet vastgestelde aanwijzingsbesluiten.

Bij deze ecologische onderbouwing op gebiedsniveau zijn ook de bestaande stikstofemissies en deposities als gevolg van het weiden van vee en aanwending van meststoffen in 2014 betrokken. Deze zijn met behulp van het rekeninstrument AERIUS-Calculator berekend op basis van het Mest- en Ammoniakmodel voor Beleidsondersteuning (MAMBO), dat wetenschappelijk gezien het beste beschikbare model op dit vlak is. In dit model zijn de gegevens tot op perceelsniveau verwerkt (locatie, grondsoort, gewas, bijbehorende maximale gebruiksnorm en toegestane aanwendingstechnieken), op basis van het GIAB-bestand (geografische informatie agrarische bedrijven)[12], de landgebruiksgegevens uit het Landelijk grondgebruiksbestand Nederland[13] en de geldende wettelijke normen. De aldus berekende stikstofdepositie, is onderdeel van de hiervoor genoemde depositieruimte. Waar in het kader van het programma aanpak stikstof ervan uit is gegaan dat voor bestaande situaties van beweiden en bemesten geen vergunningplicht geldt, wordt voor de onderbouwing van het uitblijven van ecologische effecten geen beroep gedaan op ontwikkelingsruimte, maar op het deel van de depositieruimte dat niet in de vorm van ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld; het deel van de depositieruimte dus dat relevant is voor de voortzetting van alle bestaande activiteiten en de autonome ontwikkelingen waarvoor geen afzonderlijk toestemmingsvereiste geldt.

Gezien de onderbouwing in de gebiedsanalyses kan derhalve ten aanzien van de beweiding en het gebruik van meststoffen op het niveau

[12] Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB), WOT Natuur en Milieu, Report 40 – juli 2015, ISSN 2352-2739

[13] Landelijk grondgebruiksbestand Nederland, versie 7, Alterra Wageningen UR, juli 2014, Alterrarapport 25481, ISSN 1566-7197

van 2014 worden uitgesloten dat dit een verslechterend effect (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) of – zou die toets bij de onderhavige activiteiten al aan de orde zijn, quod non – een significant effect heeft (artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn); ook kan worden uitgesloten dat dit in de weg zou staan aan het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding (artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn). Gegeven de hiervoor aangegeven algemene mechanismen en tendensen (plafonnering mestgebruik door mestgebruiksnormen, regels over de aanwending van meststoffen, de voorziene verdere aanscherping van deze normen en regels, de afname van het landbouwareaal en de teruggang van de weidegang) zal de depositie als gevolg van beweiding en bemesting ten opzichte van het niveau van 2014 verder afnemen.

Uiteraard kunnen op individuele bedrijven wel wijzigingen in de bedrijfsvoering aan de orde zijn, waar het intensiteit van de beweiding op individuele percelen of bemesting in relatie tot het grondgebruik (grasland, akkerbouwgewas) betreft. De effecten van dergelijke wijzigingen middelen zich echter uit over de verschillende bedrijven die effect kunnen hebben op een Natura 2000-gebied, vanwege de jaarlijkse gewasrotaties en de afwisselende intensiteit van beweiding per perceel.

Daar komt bij dat in het kader van het programma aanpak stikstof is voorzien in een voortdurende monitoring van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en de effectiviteit van maatregelen op gebiedsniveau. Bijsturing – bijvoorbeeld door aanvullende maatregelen of door vermindering van de toe te delen ontwikkelingsruimte – zal plaatsvinden als dat noodzakelijk is in het licht van de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Voor zover onverhoopt toch een verslechtering van de kwaliteit van habitats in een bepaald Natura 2000-gebied aan de orde zou zijn, zijn er voldoende instrumenten – anders dan de vergunningplicht – om tijdig te kunnen ingrijpen. Zo kunnen provincies in voorkomend geval door middel van generieke regels of een specifieke aanschrijvingsbevoegdheid beperkingen stellen op basis van artikel 19kp van de wet om negatieve effecten van stikstofdepositie te voorkomen. Daarnaast kunnen provincies bijvoorbeeld door inzet van hun subsidiekaders, door het sluiten van beheerovereenkomsten, door grondverwerving en door inzet van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium sturen.

## 5. Gevolgen

### 5.1 Administratieve lasten

Er zijn 117 Natura 2000-gebieden waar stikstofgevoelige habitats voorkomen. In Nederland zijn er volgens de meitellingen ongeveer 75.000 agrarische ondernemers. Een ruwe schatting geeft aan dat ongeveer 10.000 tot 15.000 agrarische ondernemers met één of meerdere percelen binnen de invloedssfeer van deze Natura-2000 gebieden vallen. Naar verwachting worden door de vrijstelling van de vergunningplicht dan ook een vergelijkbaar aantal vergunningaanvragen voorkomen. De kosten voor een aanvraag bedragen € 760,– en de kosten van een aanvullend ecologisch onderzoek voor het aspect stikstofdepositie worden geschat op 1.500,–. Door de vrijstelling worden naar verwachting dan ook tussen € 22,6 miljoen en € 33,9 miljoen aan administratieve lasten voorkomen.

### 5.2 Betrokkenheid provincies en maatschappelijk veld

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen[14] zijn de provincies betrokken geweest bij de voorbereiding van dit besluit. Bij brief van 15 april 2015 heeft het interprovinciaal overleg aangegeven in te stemmen met het besluit.

Het ontwerpbesluit is besproken met vertegenwoordigers van LTO-Nederland en de Vereniging Natuurmonumenten. De eersten hebben aangegeven de vrijstelling te steunen. De tweeden hebben aangegeven uitsluitend een vrijstelling voor het weiden van vee te steunen, vanwege mogelijk ongewenste effecten van een vrijstelling van de vergunningplicht voor het uitrijden van meststoffen. Zoals uit de verhandeling in de voorgaande paragraaf blijkt, leidt de vrijstelling niet tot ongewenste effecten.

### 5.3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

De vrijstelling die in deze regeling is vastgelegd zal naar verwachting leiden tot het voorkomen van 10.000 tot 15.000 vergunningaanvragen. De verwachting is dat het aantal beroepen evenredig zal worden beperkt.

## 6. Afwijken van vaste verandermomenten

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving, omdat het voor de agrarische sector van groot belang is dat de onderhavige vrijstelling van de vergunningplicht zo snel als mogelijk in werking treedt ter voorkoming van omvangrijke administratieve lasten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

---

[14] Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4